

CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS¹

María Jesús García Morales

La mayor novedad que se produce con relación a la actividad convencional reside en lo atípico del propio año: 2016 ha registrado el mayor periodo en el que un gobierno ha estado en funciones en la historia de la democracia. Por tanto, en un ámbito poco propicio a las novedades como es la actividad convencional, las singularidades que puedan registrarse en este campo responden a la peculiaridad del propio 2016 más que a nuevos programas o dinámicas que no se constatan ni en materia de convenios verticales (entre el Estado y las CCAA), ni horizontales (entre CCAA).

I.- Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Los convenios de colaboración constituyen el instrumento de cooperación más frecuente entre el Estado y las CCAA. Como corresponde en este Informe las primeras estimaciones relativas a 2016 se harán sobre magnitudes cuantitativas, para realizar a continuación una valoración sobre la calidad formal y material de este instrumento.

Durante este año ha descendido notablemente el número de convenios suscritos entre el Estado y las CCAA. En 2016 constan suscritos 238 convenios (frente a los 610 correspondientes el año anterior). Ciertamente, 2015 supuso doblar el número de convenios respecto a los dos años anteriores, pero todavía queda lejos del millar de convenios verticales que llegaban a suscribirse antes de la crisis económica y financiera. Por tanto, las cifras de suscripción de convenios entre el Estado y las CCAA en 2016 representan el volumen más bajo desde hace años.

Sin duda, la crisis ha sido un factor que ha tenido un impacto directo en la actividad convencional entre el Estado y las CCAA, ya que es un hecho constatado que los convenios tenían claramente un contenido económico. La contención presupuestaria en tiempos de crisis y estabilidad presupuestaria ha significado un decrecimiento lógico en el uso de este instrumento. Sin embargo, los datos correspondientes a 2016 más que a la crisis quizá deban achacarse a la situación de gobierno en funciones durante un periodo muy dilatado (casi diez meses correspondientes en su casi totalidad a 2016).

1. La autora quiere agradecer a la Subdirección General de Cooperación Autonómica del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales la información sobre los convenios de colaboración entre el Estado y las CCAA correspondientes a 2016.

Al reducirse el número total de convenios suscritos, ha descendido consiguientemente la media de convenios por CCAA. Sobre una media de 12 convenios por comunidad (32 era el año anterior), a la cabeza de las CCAA más suscriptoras se sitúa un año más la Comunidad de Madrid (53 convenios). A más distancia, a continuación, se sitúan Andalucía (30), Cataluña y Galicia (ambas con 27). En una zona intermedia, siguen Castilla y León (18), Comunidad Valenciana (17), Murcia, Cantabria y Aragón (con 16), Melilla (15), Principado de Asturias e Islas Baleares (13), Canarias (12), País Vasco (12) y Castilla-La Mancha (10). No superan la decena de suscripción de convenios durante 2006, Extremadura (9), Ceuta (8), La Rioja y Navarra (5).

Con la cautela de que 2016 es un año “extraño”, dada la situación de gobierno en funciones, y, por tanto, excepcional también en materia de convenios entre el Estado y las CCAA, se vuelve a mostrar la preferencia por utilizar la vía de los convenios con algunas CCAA (claramente, un año más con Madrid, pero también con Andalucía y Galicia).

Normalmente, la suscripción de convenios verticales se impulsa desde el poder central a través del Departamento ministerial correspondiente. Por Ministerios, en 2016, la actividad convencional más remarcable se constata en el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, donde se concentra casi un tercio de todos los convenios de este año (24,7%). Ningún otro Ministerio registra una actividad convencional tan notable en 2016. A continuación, se sitúan los Ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (19,7%), Defensa (16,3%), Hacienda y Función Pública (14,7%), Asuntos Exteriores (13%), Justicia (11,3%) o Economía y Competitividad (10,5%). Por su parte, por debajo del 10%, se encuentran los Ministerios de Educación, Fomento y Empleo (los tres, 6,3%) así como Interior y Presidencia (ambos, 3,7%).

Más allá de ese panorama de porcentajes por Ministerios, las acciones concretas que se articulan a través de convenios verticales no difieren en exceso de los años anteriores. En el caso del Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, hay tres convenios recurrentes en 2016: los convenios suscritos con la mayoría de las CCAA sobre estadística e información en materia de medio ambiente, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca correspondientes a 2016, los convenios para la cofinanciación de trabajos de control por teledetección de superficies también correspondientes a 2016, así como la renovación también para el año en curso de los convenios para la gestión informática de las ayudas de la política agraria común (PAC). Además de ellos, cabe remarcar también los convenios bilaterales que ha suscrito el Ministerio con algunas CCAA para articular acciones relacionadas con el programa LIFE, un programa europeo dedicado exclusivamente al medio ambiente, así como una serie de convenios de cooperación educativa para el desarrollo de prácticas externas con algunas CCAA (propia- mente, con las Universidades sitas en algunas CCAA).

Por su parte, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad constituye el segundo Departamento impulsor de convenios con las CCAA. La suma de la actividad convencional llevada a cabo por el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y la del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad constituye entre los dos casi la mitad de la que desarrollan el resto

de departamentos ministeriales. Si bien el ámbito temático de este último Ministerio es muy diverso, el grueso de la actividad convencional que desde el mismo se impulsa se concentra en sanidad. De nuevo, en este caso, asistimos en 2016 a una renovación de convenios de años anteriores y en el marco de programas generales. Básicamente, se constata la suscripción de tres convenios con buena parte de las CCAA: los convenios tripartitos entre el Ministerio, las CCAA y la Entidad Pública Empresarial Red.es, para el desarrollo del Programa de Salud y Bienestar Social de la Agenda Digital para España en el ámbito del Sistema Nacional de Salud, los convenios en materia de programas financiados con bienes decomisados del tráfico de drogas, así como los convenios para el programa de farmacovigilancia (uno de los más antiguos en la actividad convencional del Estado y las CCAA).

Más allá de estos dos Ministerios, en 2016, vuelve a destacar la notable actividad convencional desarrollada desde los Ministerios de Defensa, Hacienda y Función Pública, Asuntos Exteriores y Justicia. En el campo de defensa, los convenios eran realmente muy puntuales, pero en los últimos años la actividad convencional en materia de defensa ha adquirido un notable protagonismo. A través de estos convenios en 2016 se articulan sobre todo actividades docentes y de formación (así, la celebración de jornadas, seminarios, cursos, la realización de prácticas externas o la formación profesional de grado superior en los centros docentes militares de suboficiales). Con un porcentaje similar al anterior, se halla también el Ministerio de Hacienda y Función Pública, donde los convenios sirven para articular también acciones formativas, así como actuaciones clásicas que vienen renovándose año tras año, como las relacionadas con las prestaciones sanitarias en las mutualidades de funcionarios del Estado ISFAS, MUFACE, MUGEJU).

Al igual que sucedía con defensa, el Ministerio de Asuntos Exteriores no destacaba por su actividad convencional con las CCAA. Sin embargo, en la línea de estos últimos años, también en 2016 se detecta una actividad convencional remarcable. Los convenios que se han suscrito en este sector versan fundamentalmente sobre una cooperación educativa: los convenios para la realización de prácticas con Universidades de las CCAA, los convenios para el reconocimiento como Universidad asociada al proyecto SIELE (Servicio Internacional de Evaluación de la Lengua Española) de determinadas Universidades sitas en las CCAA, y los convenios para el reconocimiento como centro de examen de las pruebas de conocimientos constitucionales y socioculturales de España (CCSE) también en Universidades radicadas en una Comunidad.

Al igual que asuntos exteriores, tampoco justicia era un ámbito donde abundara la actividad convencional. Sin embargo, y también siguiendo la tónica de años anteriores, el Ministerio de Justicia ha impulsado una destacaba actividad convencional. Entre los convenios firmados con buena parte de las CCAA destacan: los convenios en materia de actividades docentes para la participación de médicos forenses en actividades formativas online, así como en materia de prácticas externas en juzgados y tribunales, los convenios para el establecimiento del sistema de representación de las CCAA en el Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas, o los convenios con las CCAA para el programa de reforma de la Administración de Justicia que territorializa un crédito aprobado por el Consejo de Ministros el 3 de junio de 2016.

Unos términos similares presenta la actividad convencional del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. En este caso, el grueso de los convenios suscritos con las CCAA versan, como viene sucediendo en años anteriores, en el campo de la investigación, ya sea para construcción de algún centro en las CCAA, ya sea para la realización de programas con vocación de ser suscritos por la mayoría de las CCAA (p. ej., los convenios en materia de evaluación científica-técnica de actuaciones de política científica, así como de ayudas y proyectos de investigación salud-ANEP 2016).

Durante 2016, una importancia menor reviste la actividad convencional impulsada por los Ministerios de Educación, Fomento y Empleo. En el primer caso, básicamente, se trata de convenios para la celebración de jornadas, o bien para la realización de prácticas. El Ministerio de Fomento impulsa convenios con determinadas CCAA para la mejora de infraestructuras (mayoritariamente, viarias y ferroviarias). Por su parte, en materia de empleo, los convenios más destacados en 2016 son firmados entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y varias CCAA para el desarrollo efectivo de la cooperación para la consecución de los fines públicos asignados a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como los suscritos para la tramitación electrónica de contratos de formación y aprendizaje.

Los Ministerios donde la actividad convencional es más baja durante 2006 son Interior y Presidencia. Por lo que respecta a Interior, además de iniciativas singulares con algunas CCAA, el convenio más generalizado es la renovación correspondiente a 2016 del convenio para la seguridad de edificios judiciales. Por su parte, el Ministerio de la Presidencia es un departamento donde la actividad convencional es muy poco usual. No obstante, en 2016, dicho Ministerio aparece como suscriptor de casi una decena de convenios con algunas CCAA. En todos estos casos, se trata de actuaciones singulares a desarrollar en una Comunidad que pueden revestir contenidos de índole muy heterogénea (así, el convenio suscrito con Andalucía para el Tricentenario del traslado de la Casa de Contratación de Indias a Cádiz, con la Comunidad de Madrid, para la coedición de la Revista “Historia y Política”, así como para la celebración de una serie de conciertos en el marco del XVI Festival de Arte Sacro de la Comunidad, o el convenio firmado con Melilla en materia de actuaciones para la reparación de los daños ocasionados por el terremoto del día 25 de enero de 2016).

A la vista de estos datos, no se observan tampoco cambios ni en la calidad formal ni material de los convenios verticales.

De nuevo, en 2016, los convenios entre el Estado y las CCAA son convenios suscritos mayoritariamente de forma bilateral entre un Ministerio y una Comunidad Autónoma. Puede darse el caso de una suscripción trilateral donde el poder central aparece doblemente representado y firma con una Comunidad Autónoma, como el ya indicado caso de los convenios entre el Ministerio competente en Sanidad, la Entidad Pública Empresarial Red.es y diversas CCAA para el desarrollo del Programa de Salud y Bienestar Social de la Agenda Digital para España en el ámbito del Sistema Nacional de Salud. Sin embargo, no hay convenios que se formalicen multilateralmente entre el Estado y varias CCAA simultáneamente.

Asimismo, la casi totalidad de los convenios correspondientes a 2016 representan la renovación de convenios ya suscritos en años anteriores. De esta manera, no existen novedades materiales respecto a los ámbitos y las acciones pactadas.

Con relación a los sectores de los convenios, se constata que agricultura, pesca y medio ambiente constituyen los ámbitos donde más ha proliferado la actividad convencional. No debe pasar desapercibido que se trata también de sectores fuertemente europeizados. De hecho, los programas que se articulan vía convenios entre el Estado y las CCAA acostumbran a traer causa de alguna norma o programa europeo.

Asimismo, se constata en 2016 que, cuando no hay disponibilidad presupuestaria, los sectores sobre los que se prodiga la cooperación convencional son ámbitos de competencia exclusiva del Estado (así, defensa o asuntos exteriores). Si antes de la crisis, el Estado utilizaba su poder de gasto para territorializar subvenciones en las CCAA y en ámbitos exclusivos de aquellas, ahora (a falta de dinero) los términos se han invertido y sectores de competencia exclusiva del Estado poco propicios para la actividad convencional son ahora un campo abonado para la misma.

Justamente, los convenios para la territorialización de subvenciones en otros tiempos tan habituales, en particular, en materia de servicios sociales o sobre programas de cooperación educativa han desaparecido del mapa de la actividad convencional en 2016. Entre los pocos convenios verticales que han servido para distribuir entre las CCAA un crédito estatal destacan los convenios entre el Ministerio de Justicia y las CCAA que han articulado el acuerdo del Consejo de Ministros, de 3 de junio de 2016, por el que se formalizaban los criterios de distribución y la distribución resultante del crédito de seis millones de euros del Programa de Reforma de la Administración de Justicia en las CCAA con competencias transferidas en esta materia. A través del mismo, se aprueba la decisión del Pleno de la Conferencia Sectorial de Justicia de destinar el crédito indicado a la promoción de las nuevas tecnologías y a la modernización de la Administración de Justicia para dar mayor agilidad y calidad a este servicio público.

Asimismo, al igual que en los últimos años, se detecta también en 2016 la tendencia a la suscripción de convenios donde el dinero ya no es ni el principal estímulo para la firma de un convenio, ni lógicamente el único contenido del mismo. En tiempos de contención presupuestaria, de nuevo, en muchos convenios el principal contenido ha pasado a ser el suministro o, en su caso, el intercambio de información en especial a través de la creación y mantenimiento de sistemas integrados de información administrativa (por ejemplo, los convenios para el desarrollo del Programa de Salud y Bienestar Social de la Agenda Digital en el ámbito del Sistema Nacional de Salud), así como actuaciones de cooperación en materia educativa (en este caso, se encuentran múltiples convenios para la realización de prácticas externas suscritos con centros y universidades sitos en las CCAA por Ministerios tan diversos como Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Defensa o Justicia).

Por último, valga recordar que el 2 de octubre entró en vigor la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El año pasado ya se

comentaba en este mismo apartado la nueva regulación que ha previsto la ley en materia de convenios que viene a substituir el régimen previsto para los convenios verticales en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común con la que hemos venido funcionando durante veintitrés años. A diferencia de esta norma, en la Ley 40/2015 no existe ya un tratamiento autónomo de los convenios entre el Estado y las CCAA, sino que la nueva norma dispensa un tratamiento unitario a la figura de los convenios con independencia de las partes suscriptoras. La Ley 40/2015 contiene una detallada regulación que define y clasifica los tipos de convenios, prevé los requisitos para su validez y eficacia, el contenido mínimo de los mismos, los trámites preceptivos para su suscripción, las causas de extinción y los efectos de su resolución, así como la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas y a los órganos equivalentes de control externo en las CCAA aquellos convenios que superen los 600.000 euros (Capítulo VI del Título Preliminar, arts. 47-53). Más allá de ello, la disposición adicional séptima de la Ley 40/2015 dispone la obligación de solicitar la inscripción en un Registro Electrónico estatal los convenios vigentes en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley.

II.- Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas

En la dimensión horizontal de la cooperación, la situación no dista mucho de la de años anteriores. No es necesario insistir en la diferente importancia (cuantitativa y cualitativa) que tienen los convenios suscritos entre el Estado y las CCAA frente a los formalizados entre CCAA.

Las cifras hablan por sí solas. En 2016, se han tramitado en las Cortes Generales a los efectos del art. 145.2 CE seis convenios entre CCAA, un volumen de cooperación horizontal que se sitúa en la banda alta de las cifras de convenios de años anteriores (que oscilan en una horquilla de entre dos y cinco convenios entre CCAA anualmente en el último lustro). Los convenios correspondientes a 2006 son:

- El acuerdo entre el Gobierno Vasco, la Generalitat de Cataluña, el Gobierno de Navarra y el Gobierno de Aragón para la renovación del Convenio interadministrativo de cooperación transfronteriza por el que se crea el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP),
- El convenio del Gobierno Vasco con el Gobierno de Navarra, *L'Office Public de la Langue Basque* y las diputaciones forales, para poder presentar el Proyecto del Sistema de Indicadores del Euskera (EAS) a las ayudas europeas POCTEFA 2014-2020,
- El convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades,
- El convenio de colaboración entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco para la difusión de los servicios de *Euskal Irrati Telebista* (EITB) en Navarra,

- El convenio de cooperación entre la Generalitat de Cataluña y el Gobierno Vasco para determinar la colaboración mutua en el área de los servicios de justicia restaurativa y de atención a las víctimas y
- El convenio de colaboración entre la Generalitat Valenciana y el Gobierno de Aragón para la prestación de la asistencia sanitaria en zonas limítrofes.

Con relación a estas cifras, debe hacerse una matización. Dado que hubo que repetir elecciones en 2016, al no poder formarse gobierno con los resultados de las elecciones de diciembre de 2015, en el año 2016 han “convivido” dos legislaturas: la XI Legislatura (13.01.2016 -03.05.2016) y la XII Legislatura (a partir de 19.07.2016). En cada una de esas Legislaturas que comparten año se han comunicado a las Cortes Generales convenios entre CCAA.

A la XI Legislatura corresponden los dos primeros convenios horizontales (el acuerdo entre el Gobierno Vasco, la Generalitat de Cataluña, el Gobierno de Navarra y el Gobierno de Aragón para la renovación del Convenio interadministrativo de cooperación transfronteriza por el que se crea el Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) y el convenio del Gobierno Vasco con el Gobierno de Navarra, *L'Office Public de la Langue Basque* y las diputaciones forales, para poder presentar el Proyecto del Sistema de Indicadores del Euskera (EAS) a las ayudas europeas POCTEFA 2014-2020. En esa misma legislatura, Canarias comunicó un convenio de colaboración entre CCAA para el intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o similar naturaleza. En realidad, se trataba de una adhesión de la Comunidad canaria a dicho convenio (uno de los que se había concluido en el seno de los ya extintos convenios en el marco de los Encuentros entre CCAA) que ya había sido tramitado en el Parlamento central. Por ello, se dio por concluida su tramitación.

En la XII Legislatura se han comunicado cuatro nuevos convenios (el convenio entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para en materia de títulos de abono transportes, el convenio entre la Comunidad Foral de Navarra y la Comunidad Autónoma del País Vasco para la difusión de los servicios de *Euskal Irrati Telebista* (EITB) en Navarra, el convenio entre la Generalitat de Cataluña y el Gobierno Vasco para determinar la colaboración mutua en el área de los servicios de justicia restaurativa y de atención a las víctimas y el convenio entre la Generalitat Valenciana y el Gobierno de Aragón para la prestación de la asistencia sanitaria en zonas limítrofes). En esta legislatura, se han vuelto a comunicar los convenios que ya fueron tramitados en el anterior periodo de sesiones relativos a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) y el relativo al proyecto de sistema de indicadores del euskera. Dado que estos dos últimos convenios, ya fueron tramitados en la legislatura anterior se han dado por concluidos.

La media docena de convenios propiamente tramitados a las Cortes Generales durante 2016 confirma dinámicas de años anteriores.

Por un lado, la cooperación convencional entre CCAA se formaliza mayoritariamente de forma bilateral y entre CCAA vecinas. Siguiendo la tónica de

años anteriores, parece que las CCAA no identifiquen espacios de interés común más allá de los problemas entre CCAA colindantes. No obstante, existen algunas excepciones.

La excepción de la bilateralidad la representa la renovación del acuerdo para la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. Dicho acuerdo ha reunido a los Presidentes del Organismo Andorrano de Cooperación Transfronteriza, de los Consejos Regionales franceses de Aquitania, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon y a cuatro Presidentes de CCAA (País Vasco, Cataluña, Navarra y Aragón). De esta manera, en el marco de proyecto de cooperación interterritorial europea ha sido posible la cooperación multilateral entre CCAA como efecto indirecto.

La excepción a la cooperación convencional exclusivamente entre CCAA la representa el convenio entre País Vasco y Cataluña en materia de justicia restaurativa.

Por otro lado, con relación a los sectores sobre los que se formalizan convenios entre CCAA, el año 2006 confirma la existencia de ámbitos propicios a esta articulación de la cooperación entre CCAA. Así, la lengua propia es un campo abonado para la cooperación entre CCAA que comparten un idioma. Durante 2006, este ha sido un ámbito especialmente fértil para formalizar la cooperación entre el País Vasco y Navarra (tanto en el caso del convenio para el Proyecto del Sistema de Indicadores del Euskera a las ayudas europeas POCTEFA 2014-2020, como en el caso del convenio entre las mismas partes para la recepción de la televisión vasca en Navarra).

Asimismo, otros sectores recurrentes de la actividad convencional entre CCAA que aparecen de nuevo en 2016 son la homologación de títulos de transporte entre CCAA vecinas (como sucede con la renovación del convenio entre la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha) y la asistencia sanitaria entre CCAA limítrofes (como confirma el convenio entre Aragón y la Comunidad Valenciana en este ámbito).

Por primera vez, en lo que consta, en 2016, se ha suscrito el ya mencionado convenio entre el País Vasco y Cataluña para cooperar en el área de los servicios de justicia restaurativa y de atención a las víctimas. Entre ambas CCAA ya se había iniciado una línea de cooperación en el ámbito de la justicia con la suscripción en 2006 de un convenio en materia de cesión de uso de la infraestructura jurídica del sistema informático procesal. Este nuevo convenio abre una línea de cooperación en un ámbito hasta el momento poco explorado entre las CCAA.

Por último, debe destacarse, como cada año, que los convenios entre CCAA comunicados a las Cortes Generales son sólo una parte de la actividad cooperativa de las CCAA. En el Estado autonómico, hay mucha más cooperación que la que se comunica al Parlamento central, como la que se articula principalmente a través de protocolos entre Comunidades que no precisan su comunicación a las Cortes, ni el resto de requisitos previstos por la Constitución y los Estatutos de Autonomía para suscribir un convenio entre CCAA.